JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 17/10/2025
HASH: d315d9d6e4a6cfd91a7fd23c0ab51032

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

Número y fecha de resolución: indicados al margen.

Número de expediente: 1148/2025

Reclamante: [redacted]

Organismo: MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES.

Sentido de la resolución: Desestimatoria.

Palabras clave: informes, comunicaciones, art. 18.1.b) y e) LTAIBG.

R CTBG
Número: 2025-1257 Fecha: 17/10/2025

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 1 de abril de 2025 se presentó, ante el MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno[1] (en adelante, LTAIBG), petición de acceso a la siguiente información:

   «En relación con la situación de becarios de la Universidad Carlos III en la S. G. de Inclusión.

   Información que solicita:

   1. Desde la S.G. de RR. HH. de ese Ministerio, se solicitó con fecha de 16 de mayo de 2024 la emisión de un informe a la S.G. de Inclusión.

   2. La S.G. de Inclusión tuvo conocimiento a través de la Universidad Carlos III de Madrid, de que un trabajador de la SGI, remitió un escrito dirigido al Rector

[1] https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887

denunciando irregularidades de PRL, en relación con la presencia de estudiantes de esa Universidad.

3. Con fecha de 7 de junio de 2024, el Rectorado de la Universidad Carlos III de Madrid remitió por registro electrónico al Ministerio, comunicación del Rector indicando la denuncia quedaba sin efecto alguno, tras las comunicaciones oportunas con los responsables del Ministerio.

Se solicita copia de los siguientes documentos:

Solicitud de informe, indicado en el punto 1.

Comunicación de la Universidad a la Secretaria General, indicado en el punto 2.

Comunicación del Rectorado y comunicaciones con los responsables, indicadas en el punto 3».

2. Mediante resolución e 30 de mayo de 2025 el Ministerio inadmitió la petición en los siguientes términos:

«En relación con la solicitud de información se informa que, en primer lugar, y respecto a la «emisión de un informe a la Secretaría General de Inclusión», en relación con «la situación de becarios de la Universidad Carlos III en la S. G. de Inclusión», cabe señalar que, de acuerdo con el artículo 18.1 b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG), son susceptibles de inadmisión a trámite las solicitudes referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas. Consecuentemente, y teniendo en cuenta que una solicitud de informe constituye una mera comunicación interna, se considera que resulta de aplicación el mencionado 18.1.b) LTAIBG, por lo que procede la inadmisión de la solicitud.

Por lo que respecta al resto de las cuestiones planteadas, se procede a su inadmisión, ateniéndose a lo tipificado en el artículo 18.1.e) de la Ley 19/2013, el cual dispone que se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes «que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley».

El criterio interpretativo CI 003/2016, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considera que una solicitud será manifiestamente repetitiva cuando:

R CTBG
Número: 2025-1257 Fecha: 17/10/2025

"coincida con otra u otras dirigidas al mismo órgano en periodos de tiempo inferiores a los plazos de tramitación legalmente previstos, de tal forma que las solicitudes planteadas previamente no hubieran finalizado su tramitación".

A este respecto, cabe señalar que la solicitante, (...), ha presentado otras dos solicitudes de acceso a la información pública de fechas 2 de diciembre de 2024 y 31 de marzo de 2025.

En conclusión, y en base a cuanto antecede, se considera que resulta de aplicación el mencionado artículo 18.1.e) LTAIBG, por lo que procede la inadmisión de la solicitud».

3. Mediante escrito registrado el 1 de junio de 2025 la persona solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del artículo 24[2] LTAIBG en la que pone de manifiesto su disconformidad con la resolución recibida indicando:

«(...) Dicha inadmisión la justifica de acuerdo al criterio interpretativo CI 003/2016, visto dicho criterio en el que se establecen los supuestos en los que se considera repetitiva o abusiva, he de manifestar lo siguiente:

REPETITIVA

- Coincida con otra y otras presentadas anteriormente por el mismo solicitante y hubiera sido rechazada. No es el caso.

- Coincida con otra u otras presentadas anteriormente por el mismo, y se hubiera ofrecido ya la información. No es el caso.

- El solicitante conociera de antemano el sentido de la resolución. No es el caso.

- Coincidan con otras u otras dirigidas al mismo órgano en periodos de tiempo inferiores a los plazos de tramitación legalmente previstos. No es el caso.

- Respuesta imposible, bien por contenido o por razones de competencia. No es el caso.

ABUSIVO

[2] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24

R CTBG Número: 2025-1257 Fecha: 17/10/2025

- Que el ejercicio del derecho sea abusivo cualitativamente, no en sentido cuantitativo. No es el caso.

- Cuando no llegue a conjugarse con la finalidad de la Ley. No es el caso.

- Así no se encuentra incluida en el concepto del art. 7.2 del Código Civil. No es el caso.

- Tampoco obliga a paralizar la gestión de información. No es el caso.

- Supone un riesgo para terceros. No es el caso.

- Es contraria a las normas, las costumbres o la buene fe. No es el caso.

En este sentido la información requerida, está justificada con la finalidad de la ley, ya que está fundamentada en los siguientes intereses legítimos:

- *Conocer cómo se toman las decisiones públicas.*
- *Conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas.*

Respecto a la reiteración, habitualidad e intensidad en el ejercicio de los distintos derechos que la normativa ampara. No hay reiteración, se han pedido datos diferentes, en cuanto a la habitualidad, el propio criterio indica que el parámetro cuantitativo no es motivo de inadmisión. Por lo tanto, lo que es inadmisible es que mencione que hay otras dos solicitudes de acceso a la información realizadas por la que suscribe.

Hay que tener en cuenta que el objeto de la ley es el ejercicio del derecho de acceso a la información sea ágil, con un breve plazo de respuesta, que el sistema busca que los ciudadanos cuenten con servidores públicos que ajusten sus actuaciones a los principios de eficacia, austeridad, imparcialidad y, sobre todo, de responsabilidad.

Por lo que, es inadmisible que no se facilite una solicitud de informe por considerarla una comunicación interna, a mayor abundamiento cuando el resto de información tampoco la facilita».

4. Con fecha 2 de junio de 2025, el Consejo trasladó la reclamación al Ministerio requerido solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considere pertinentes. El 23 de junio tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito en el que reafirmándose en lo indicado en la resolución y por tanto reiterando la

R CTBG Número: 2025-1257 Fecha: 17/10/2025

concurrencia de la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) LTAIBG, con referencia al criterio interpretativo de este Consejo CI 006/2015, y del artículo 18.1.e) LTAIBG, con referencia al CI 003/2016 manifiesta:

«(...) Cabe señalar que el Criterio interpretativo CI/006/2015 entiende que procede la causa de inadmisión citada, por constituir información auxiliar o de apoyo, entre, otras, en el caso de que "la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento".

En el caso que nos ocupa, la solicitud se refiere a un correo interno, que, de existir, y de acuerdo con el artículo 70.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, no formaría parte del expediente administrativo, por considerar que tiene un mero carácter auxiliar o de apoyo.

En consecuencia, y toda vez que un email intercambiado entre órganos o entidades administrativas no reviste la consideración de trámite propio del procedimiento, sino de una mera actuación realizada por un órgano administrativo en el ejercicio de sus funciones, ese tipo de información tendría carácter auxiliar o de apoyo y, por lo tanto, sobre la base del artículo 18.1.b) LTAIBG.

Finalmente, es relevante mencionar la resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno N/REF: 2460-2023, de fecha 26 de enero de 2024, donde el interesado solicitaba acceder al contenido de correos electrónicos intercambiados entre dos organismos públicos. Pues bien, dicho órgano desestimó la reclamación planteada por el interesado, concluyendo que "asiste la razón al órgano competente al calificar la información solicitada como auxiliar. Se constata, así, que se trata de una mera comunicación que no constituye acto trámite de ningún procedimiento (...)"

(...) la solicitante, (...), ha presentado una solicitud de acceso a la información pública idéntica a solicitudes presentadas con carácter previo por otro interesado (con números de expediente 101206 y 099124). De este modo, se podría intuir una relación directa entre ambos, con el consecuente perjuicio a la Administración, al suponer una sobrecarga de la actividad administrativa en la resolución de los expedientes de transparencia de este Departamento Ministerial.

De todo ello se deduce que se está incurriendo en un abuso de derecho en la medida en que se aprecia un ejercicio extralimitado del mismo, que no responde a criterios de razonabilidad, pudiendo constatarse que se han sobrepasado de forma

R CTBG Número: 2025-1257 Fecha: 17/10/2025

manifiesta los límites normales del ejercicio de un derecho a que se refiere el artículo 7 del Código Civil.

Una actuación que, individualmente considerada, aparece como correcta, representa una extralimitación en el ejercicio del derecho de acceso a la información desde el momento en que su ejercicio reiterado, habitual, intenso y referido a una amplia heterogeneidad de temáticas causa un grave menoscabo en el ejercicio de las actividades de gestión diaria del órgano responsable.

Consecuentemente, este Ministerio estima que el carácter abusivo de la solicitud queda claramente patente en este supuesto, al concurrir tanto la anormalidad en el ejercicio como la voluntad de perjudicar.».

5. El 14 de julio de 2025, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; recibiéndose escrito el 27 de julio en el que señala:

«(...) Para la (...), todos los documentos de un expediente le parecen comunicaciones internas o de carácter auxiliar, en opinión de la que suscribe son documentos determinantes del expediente.

(...)

Tercero: Así mismo, indica que son idénticas a las presentadas con carácter previo por otro interesado. En este sentido, solamente indicar que este Consejo se pronuncie en los mismos términos que lo hizo con otros interesados en esta información pública, en cuanto a la finalización de su tratamiento, con (...) es casi imposible su finalización porque no responde ni en tiempo ni forma a los requerimientos que se le formulan, hay que recordar que esta petición es del mes de abril.

Cuarto: En una opinión subjetiva (...), estima que una voluntad de perjudicar, al respecto hay que precisar que lo queda claramente patente en esta y en las anteriores peticiones es la voluntad de incumplir la legislación en materia de transparencia.

Quinto: Sobre la sobrecarga de la actividad administrativa esgrimida (...) he de precisar que la inadmisión reiterada del acceso a información pública, si supone una sobrecarga de sus subordinados obligados a intentar argumentar dicha inadmisión, sin base legal. A mayor abundamiento, si todos los interesados le plantean la

R CTBG Número: 2025-1257 Fecha: 17/10/2025

misma información, la resolución de los expedientes de transparencia de ese Departamento Ministerial no debe suponer ninguna sobrecarga.

Sexto: En este sentido coincido con lo manifestado (...) que un uso desproporcionado de la inadmisión, aprovechado de modo espurio y torticero, puede comprometer el buen gobierno de las instituciones, al que como ciudadana tengo de derecho y sufrago con mis impuestos.

Séptimo: No viene a colación invocar, las solicitudes de otros interesados sobre la misma información, e indicar que no hay resolución (estando en tramitación), para inadmitir la realizada por la que suscribe, entendiendo que es disconforme a derecho».

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38.2.c) de la LTAIBG[3] y en el artículo 13.2.d) del Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I.[4], el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de las reclamaciones que, en aplicación del artículo 24 de la LTAIBG[5], se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

2. La LTAIBG reconoce en su artículo 12[6] el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiendo por tal, según dispone en el artículo 13, «*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*».

   De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de "*formato o soporte*". Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza "*pública*" de las informaciones: (a) que se encuentren "*en poder*" de alguno de los

[3] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38
[4] https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/07/02/615
[5] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24
[6] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12

R CTBG Número: 2025-1257 Fecha: 17/10/2025

sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas "*en el ejercicio de sus funciones*".

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso al informe y comunicados detallados, en relación con la situación de becarios de la Universidad Carlos III y posibles irregularidades en materia de prevención de riesgos laborales en la S. G. de Inclusión.

   El Ministerio dictó resolución inadmitiendo la petición por considerar que en la misma concurre la causa recogida en el artículo 18.1.b) respecto de la comunicación relativa a la petición de informe, y la del artículo 18.1.e) LTAIBG respecto del resto de lo solicitado, por considerar la petición abusiva.

4. Antes de entrar a examinar el fondo de asunto, procede recordar que el artículo 20.1 LTAIBG dispone que «*[l]a resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante*».

   En este caso, el órgano competente no respondió al solicitante en el plazo máximo legalmente establecido, sin que conste causa o razón que lo justifique. A la vista de ello, es obligado recordar a la Administración que la observancia del plazo máximo de contestación es un elemento esencial del contenido del derecho constitucional de acceso a la información pública, tal y como el propio Legislador se encargó de subrayar en el preámbulo de la LTAIBG al manifestar que «*con el objeto de facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública la Ley establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta*».

5. Centrado el objeto de debate en los términos indicados, procede valorar si efectivamente concurre alguna de las causas de inadmisión invocadas *ex* artículo 18.1.b) y artículo 18.1.e) LTAIBG, en relación con las comunicaciones interesadas, y ello desde la perspectiva tantas veces apuntada por este Consejo, de que el análisis de toda causa de inadmisión o límite que pretenda aplicarse al derecho de acceso a

R CTBG Número: 2025-1257 Fecha: 17/10/2025

la información pública, ha de realizarse partiendo de la formulación amplia en el reconocimiento y en la configuración legal del mismo, que exige, en consecuencia, una interpretación estricta, cuando no restrictiva, de las causas de inadmisión y los límites legales; lo que no permite aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del mismo [Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530)]. En consecuencia, *«la aplicación de los límites al acceso a la información requiere su justificación expresa y detallada que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida»* [SSTS de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558) de 2 de junio de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:2272)].

6. Respecto de la primera de las causas invocadas, recogida en el artículo 18.1.b) LTAIBG, este Consejo ha precisado en el Criterio Interpretativo 006/2015, que la característica que habilita su aplicación es la condición de información auxiliar o de apoyo y no la denominación que se atribuya a la información o al soporte que la contiene, siendo la relación expresada en el precepto (*«notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos administrativos»*) un mero elenco de ejemplos que no implica que los textos así nombrados contengan siempre información cuya verdadera naturaleza sea la de auxiliar o de apoyo.

   Partiendo de este enfoque sustantivo, se indica que una solicitud podrá inadmitirse por estar referida a información auxiliar o de apoyo cuando se trate de información (i) que contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad; (ii) que sea un texto preliminar o borrador, sin la consideración de final; (iii) que se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud; (iv) que la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento o (v) que se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.

   Junto a ello, es preciso tener en cuenta la doctrina de la Audiencia Nacional contenida en su Sentencia de 25 de julio de 2017 (ECLI:ES:AN:2017:3357), en la que se confirman los elementos esenciales del mencionado Criterio 006/2015 del CTBG e incorporan algunas pautas interpretativas relevantes en los siguientes pasajes del fundamento jurídico segundo:

   «(...) lo instrumental o accesorio no depende de su carácter formal sino de su verdadero contenido material. Información auxiliar no es el equivalente a información de valor provisional (...). Los informes a que se refiere el art.18.1.b son los que tienen un ámbito exclusivamente interno, pero no los que pretenden

R CTBG
Número: 2025-1257 Fecha: 17/10/2025

objetivar y valorar, aunque sea sectorialmente, aspectos relevantes que han de ser informados. (...) Por consiguiente, si se pretende conocer la motivación seguida por las Administraciones Públicas en su toma de decisiones habrán de ser conocidos los informes por ella evacuados que resulten ser relevantes, hayan sido o no de apoyo a la decisión final, y no esperar al resultado de esta última».

7. Aplicando los parámetros expuestos al presente caso, este Consejo entiende que el carácter auxiliar de lo solicitado afecta no solo la petición consignada en el punto 1, sino a todo lo interesado. Tal y como se desprende del tenor literal de la petición de acceso, en todos los puntos consignados se están pidiendo comunicaciones internas —solicitud de la SG de RRHH a la SG de Inclusión de emisión de informe; comunicación de la Universidad Carlos III a la SG de Inclusión sobre un escrito dirigido al Rector, emitido por un trabajador de dicha SG; comunicación del Rector de dicha Universidad al Ministerio informando que la denuncia quedaba sin efecto — que tienen un carácter prospectivo y, por tanto, constituyen una mera actividad informativa, que no está vinculada a un procedimiento, actuación administrativa o proceso de toma de decisión y que, por tanto, no constituyen el fundamento de ninguna resolución o decisión administrativa

8. En consecuencia, puesto que efectivamente concurre la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b) LTAIBG respecto de todo lo interesado, procede desestimar la reclamación sin entrar a valorar el resto de las cuestiones planteadas.

R CTBG Número: 2025-1257 Fecha: 17/10/2025

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada frente a la resolución del MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES

De acuerdo con el artículo 23.1[7], de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de

[7] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23

conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre[8], de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa[9].

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2025-1257 Fecha: 17/10/2025

[8] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112
[9] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta